



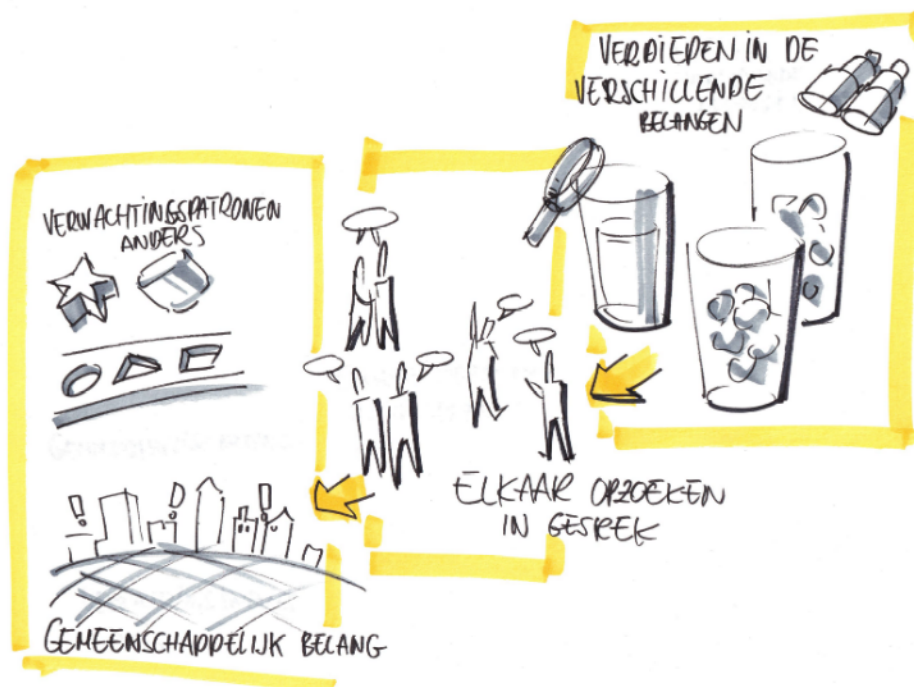
Neerlands diep

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

## Ingebruikname A24 Blankenburgverbinding

Interne Samenwerking Rijkswaterstaat

"Verbinding maken en in verbinding blijven"



Lucas van de Winckel  
Neerlands diep – Kernprogramma 2020-2023  
Begeleider: Marcel Veenswijk  
Datum: juni 2023

*Ter afsluiting van de leergang Kernprogramma Projectmanagement van Neerlands Diep onderzoekt iedere deelnemer een organisatievraagstuk, ook wel kwestie genoemd. Dit verslag geeft op persoonlijke titel een weergave van mijn meervoudige kijk en aanbevelingen voor mijn kwestie.*



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

## **Inhoudsopgave**

### 1. Onderzoeksvraagstuk Ingebruikname A24 Blankenburgverbinding

- 1.1 Achtergrond bij project A24 Blankenburgverbinding
- 1.2 Ingebruikname tunnels
- 1.3 Doelstelling onderzoek

### 2. Opzet van het onderzoek

- 2.1 Inkadering
- 2.2 Mijn rol
- 2.3 Samenhang Neerlands diep Projectpatronen en De Kwestie
- 2.4 Ontwikkelteam
- 2.5 Onderzoeksopzet
- 2.6 Praktijkcasus

### 3. Richtinggevende vraag

### 4. Theoretisch model

- 4.1 Inleiding
- 4.2 Model van cultuurniveaus (Edgar Schein)
- 4.3 Praktijkvoorbeeld cultuurverschillen
- 4.4 Vertaling van het model van cultuurniveaus naar de casus interne samenwerking project BBV

### 5. Uitwerking geanalyseerde beelden basiswaarden interne samenwerking project BBV

- 5.1 Samenvatting beelden basiswaarden en aanknopingspunten voor verbetering
- 5.2 Wij - zij
- 5.3 Standaarditeit versus projectplanning
- 5.4 Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie
- 5.5 Gelijkwaardigheid expertise/capaciteit
- 5.6 Reflectie: wat is mij het meest opgevallen?

### 6. Conclusies en aanbevelingen



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

## 1. Onderzoeksvraagstuk Ingebruikname A24 Blankenburgverbinding

### 1.1. Achtergrond bij project A24 Blankenburgverbinding

De A24 Blankenburgverbinding (BBV) verbindt de A20 bij Vlaardingen (noordoever) en de A15 bij Rozenburg (zuidoever) met elkaar middels een nieuwe snelweg, de A24. Deze verbinding draagt bij aan een robuust netwerk. De drukte op de A15 en de Beneluxcorridor neemt af en de bereikbaarheid van de Rotterdamse haven naar de Randstad verbetert. De A24 wordt ingepast in de omgeving en voorzien van een landtunnel op de noordoever en een tunnel onder het Scheur. Ook wordt de A20 verbreed.

Op 31 maart 2016 is het Tracébesluit genomen, en op 12 mei 2016 het Uitvoeringsbesluit voor de aanleg van de A24 Blankenburgverbinding. Het aanbestedingsproces is doorlopen. Na Contract Close (op 14 december 2017) is de opdrachtnemer, het consortium BAAK gestart met alle voorbereidende werkzaamheden. Vanaf september 2018 is gestart met de uitvoering. Ingebruikname van de A24 zal naar verwachting in 2024 plaatsvinden.



### 1.2 Ingebruikname tunnels

#### Context

Sinds ik sinds 2009 werkzaam ben bij RWS heb ik in mijn werk te maken met tunnelprojecten waarbij de ingebruikname van deze tunnels alles behalve soepel verlopen. RWS heeft hierop diverse instrumenten ingezet om de ingebruikname te versoepelen. Zo is een tunnelstandaard ontwikkeld (onderdeel van de tunnelwet), is een Werkwijzer Aanleg Tunnels geïntroduceerd (WWAT) en worden de 'lessons learned' actief gedeeld tussen projecten. Voorgaande – meer harde instrumenten - hebben geleid tot een soepelere ingebruikname van recente tunnelprojecten. Echter, mijn beeld<sup>1</sup> is ook dat de meer recent ingebruik genomen tunnels (Gaasperdammertunnel in 2020 en Ketheltunnel in 2015), ook "gedoe" hebben opgeleverd, met name m.b.t. de samenwerking intern RWS.

<sup>1</sup> Tijdens een interview d.d. 16 maart 2023 geeft Hans Ruijter aan dat er minder/nagenoeg geen extern "gedoe" is dan enkele jaren geleden, maar dat er nog wel sprake is van intern "gedoe". Hans geeft aan dat hij bij ingebruikname van A9 Gaasperdammertunnel intern "gedoe" heeft ervaren m.n. m.b.t. de samenwerking tussen Verkeerscentrale, project en tunnelbeheerder.



Neerlands diep

Academie voor publieke  
bouw- en infrastructuurprojecten

Mijn ambitie is (ik werk sinds 2015 bij project BBV) om bij project BBV minder "gedoe" in de interne samenwerking te hebben. In onderstaande paragraaf ga ik verder in op eerder "gedoe" bij project BBV m.b.t. de interne samenwerking.

#### "Gedoe" als gevolg van onvoldoende interne samenwerking bij A24 Blankenburgverbinding

Onderstaand worden twee casussen beschreven waarin tijdens de interne samenwerking bij project BBV "gedoe" is ontstaan. Dit "gedoe" kan in mijn ogen ontstaan bij projecten waarbij meerdere interne partijen betrokken zijn bij het formuleren van een projectscope en/of project-/organisatiedoelstellingen. De betrokken partijen spreken niet dezelfde taal waardoor partijen niet tot afspraken komen of in een latere fase moeten partijen vaststellen dat de afspraken niet overeenkomen met de verwachting van partijen. Escalatie is dan de enige oplossing.

In onderstaande casussen heb ik in mijn rol als manager projectbeheersing actief gestuurd op het besluitvormingsproces en het verbeteren van de samenwerking.

#### *Dedicated desk versus geïntegreerde bediening*

In de scope van het project A24 BBV wordt uitgegaan van een dedicated bediendesk in Verkeerscentrale Zuid West Nederland (VCZWN). Dit betekent dat op de specifiek voor de A24 nieuw te bouwen bediendesk alleen de tunnels in de A24 bediend kunnen worden. Tot deze beheersmaatregel is ten tijde van de contractvoorbereidingsfase besloten in het zogenaamde 4 HID-en overleg van 6 juli 2016. Dit omdat - indien gekozen zou worden voor geïntegreerde bediening (hiermee kunnen vanaf de bediendesk meerdere tunnels bediend worden) – het risico te groot werd geacht dat de MIRT-mijlpaal "openstelling tunnels" niet gehaald zou worden. Immers, de eisen vanuit de VCZWN voor geïntegreerde bediening waren nog niet stabiel. Implementeren van geïntegreerde bediening zou hiermee leiden tot onaantvaardbare risico's op gebied van tijd en geld.

Tevens is in het 4 HID-overleg<sup>2</sup> besloten dat BBV<sup>3</sup> op dat moment van de meest actuele eisen uit zou gaan. In het 4 HID-en overleg is tevens afgesproken dat indien er nieuwe versies van eisen voor geïntegreerde bediening beschikbaar zouden komen, met een impactanalyse zou worden nagaan wat de consequenties zouden zijn indien deze geïmplementeerd zouden worden, en welk moment hiervoor het meest geëigend is.

Tussen 2016 en 2020 is tussen betrokken organisatieonderdelen veelvuldig overleg gevoerd over de projectscope (dedicated desk) en nut noodzaak van geïntegreerde bediening.

In 2020 is de hierboven genoemde impactanalyse uitgevoerd. Geconstateerd is dat de wijze waarop project BBV aangesloten gaat worden op de VCWNZ met name een faseringsvraagstuk is. De Raad van Advies van project BBV concludeert in haar advies: "project wil een tunnel aansluiten op de Verkeerscentrale (VC) van vandaag, VCWNZ wil bij deze tunnel een stap kunnen zetten naar de VC van morgen, en de CIV wil bouwstenen ontwikkelen met het oog op de VC van overmorgen".

Op basis van voorgaande hebben de 4 HID- in 2020 besloten de openstelling van de tunnels in de BBV plaats te laten vinden op basis van huidige projectscope (dedicated desk), waarna als vervolgstap op basis van een plan van aanpak besluitvorming kan plaatsvinden hoe en wanneer over te gaan naar geïntegreerde bediening op basis van de dan geldende eisen.

<sup>2</sup> Overleg tussen de Hoofdingnieurs Directeuren (HID'en) van VWM, WNZ, GPO en CIV

<sup>3</sup> Hetzelfde is afgesproken voor de 2 andere nieuwbouw tunnelprojecten A16 Rotterdam en de Rijnlandroute in de regio West-Nederland Zuid



Neerlands diep

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

Hiermee wordt bereikt dat het risico op ernstige vertraging van de ingebruikname van de BBV voorkomen wordt (MIRT-mijlpaal 'A24 open in 2024' en de hierbij behorende forse financiële consequenties). De tunnel uiteindelijk geïntegreerd aansluit bij de dan actuele release van de VCZWN, met slechts beperkte inefficiëntie/ extra organisatiekosten. Tevens is geadviseerd om project BBV, Tunnelbeheerder, CIV en VWM de opdracht te geven om samen een plan van aanpak op te laten stellen om een jaar na ingebruikname alsnog over te gaan naar geïntegreerde bediening. In dit PvA, dat uiterlijk eind 2020 gereed dient te zijn, wordt ten minste ingegaan op de opdracht voor de migratie, de verantwoordelijkheden vanuit de verschillende betrokken organisatie onderdelen, de governance t.b.v. het migratietraject, de planning en de financiële consequenties.

Inmiddels is gebleken dat het opstellen van het PvA wordt uitgesteld gezien de vele onduidelijkheden over de ontwikkelingen binnen de VCZWN die raken aan geïntegreerde bediening en de benodigde capaciteit en expertise van VWM.

#### *Snelheidsonderschrijdend systeem (SOS)*

Rond de zomer 2021 ontstond een verschil van mening tussen de RWS-onderdelen West-Nederland Zuid (WNZ), Verkeer en Watermanagement (VWM) en project BBV over het aanleggen van SnelheidsonderschrijdendSysteem (detectiesysteem met zgn. lussen) in de zichtverbreding en de redresseerstroken van de tunnels in de Blankenburgverbinding.

Het verschil van mening had te maken met (1) een inhoudelijk verschil van inzicht over de noodzaak van een SOS in de zichtverbreding en de redresseerstroken van de tunnels (in de Landelijke Tunnelstandaard was hier niets over opgenomen) en (2) met de interpretatie van een eerder besluit van de Issue Control Board (ICB)<sup>4</sup> van de landelijk tunnelregisseur (september 2020) hoe om te gaan met een afwijking van de Landelijke Tunnelstandaard.

Zomer 2021 ontstond het "gedoe" toen project BBV (i.s.m. medewerkers van de VCZWN en WNZ) voorstelde om SOS wel in de zichtverbreding maar niet in de redresseerstroken aan te leggen. Een niet eerder betrokken vertegenwoordiger van VWM (landelijke coördinatie) zag dit voorstel als het terugdraaien van een eerder genomen besluit. Achteraf bleek ook dat binnen RWS al een ruime periode discussie is over het functioneren van SOS in algemene zin (o.a. vele valse meldingen) en een eventueel vervangend systeem.

Project BBV, WNZ en VWM hebben hierop (juli 2021) opdracht gegeven aan twee leden van de Raad van Advies van project BBV om het issue te evalueren. Tevens is door de betreffende directeuren van WNZ en VWM aan leden van de RvA gevraagd om inhoudelijk te adviseren over het issue.

Uit de gezamenlijke evaluatie kwamen de volgende relevante aanbevelingen:

- Wij bevelen het management van de drie betrokken onderdelen (WNZ, VWM en BBV) aan, om naast een goede inhoudelijke analyse van het vraagstuk met zijn mogelijke oplossingen, ook te investeren in de onderlinge (werk)relaties. Het is schadelijk voor betrokkenen en Rijkswaterstaat als er sprake blijft van onderling wantrouwen en twijfel aan intenties van personen en partijen en het gebeurde niet wordt uitgepraat, zodat men weer met een schone lei verder kan op weg naar de afronding van dit project en mogelijk volgende projecten.
- Stuur vanuit het management bij complexe issues op een helder proces, waarbij vroegtijdig alle relevante invalshoeken en personen worden betrokken en waarbij meningen en kritiek van inhoud en onderbouwing wordt voorzien. Vermijd daarmee dat later discussies opnieuw worden gevoerd en de vraag naar extra onderzoek ontstaat.

---

<sup>4</sup> Orgaan dat besluit over afwijkingen van de Landelijke Tunnelstandaard





**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

Op basis van voorgaande casussen ben ik gekomen tot onderstaande onderzoeksvraag, hypothese en doelstelling.

### **1.3 Doelstelling onderzoek**

#### Onderzoeksvraag

Hoe komt het dat we (VWM, WNZ en project BBV) bij de benodigde besluitvorming over inhoudelijke vraagstukken i.h.k.v. de ingebruikname A24 we niet tot een breed gedragen oplossing komen, ondanks het feit dat projectteam BBV, WNZ en VWM/Verkeerscentrale (VCZWN) met elkaar goed afstemmen en tot gedragen voorstellen komen, terwijl we juist zouden moeten streven naar een ingebruikname van de A24 BBV zonder "gedoe"<sup>5</sup>.

#### Hypothese

De hypothese is dat bij de ingebruikname van nieuwbouw tunnels (maar mogelijk in toekomst ook bij VenR-projecten, waarbij de aansluiting op de Verkeerscentrale wordt aangepast) "gedoe" kan ontstaan als gevolg van:

- Niet eenduidig gebruik van taal, elkaars taal niet spreken;
- Verschillende organisatiebelangen (bijv. standaardisatie versus flexibiliteit);
- Verschillende perspectieven (project versus lijn);
- Vooroordelen (wij-zij) op basis van eerdere ervaringen;
- Onvoldoende capaciteit en expertise bij lijnorganisatie;
- Onvoldoende aandacht voor wijze van sturing op complexe interne sturingsaanpak.

Aangenomen wordt dat een deel van het "gedoe" de oorsprong vindt in een cultuurverschil tussen de verschillende betrokken organisatieonderdelen. Aan de hand van het cultuurmodel van Edgar H. Schein wordt de interne samenwerking in deze Kwestie nader geanalyseerd.

#### Doelstelling

Doel van deze 'Kwestie' is beantwoording van de onderzoeksvraag door:

- De onderzoeksvraag - de zogenaamde richtinggevende vraag - aan te scherpen met deelnemers uit een te vormen ontwikkelteam met deelnemers vanuit WNZ, VWM en project BBV en deze richtinggevende vraag te beantwoorden
- Het formuleren van aanbevelingen (wenkend perspectief) hoe interne samenwerking te verbeteren met als doel minder "gedoe" bij ingebruikname van (tunnel)projecten.

## **2. Opzet van het onderzoek**

### **2.1 Inkadering**

Het onderzoek richt zich op project BBV en dan meer specifiek op de samenwerking tussen VWM (verkeerscentrale), WNZ (tunnelbeheerder) en project BBV. Voor deze samenwerking is een governance vastgesteld waarbij het Tactisch Openstellingsoverleg het centrale overlegorgaan (met mandaat) is dat moet besluiten over issues die spelen op gebied van de ingebruikname van de tunnels in de A24. Andere deelnemers in het overleg zijn de Veiligheidsbeambte en de Landelijk Regisseur Veiligheid. Deze twee organisaties worden in dit onderzoek buiten beschouwing gelaten omdat (1) zij een meer inhoudelijke/kaderstellende rol hebben in het overleg en (2) om de scope van het onderzoek niet te breed te maken.

---

<sup>5</sup> De definitie voor "gedoe" (Van Dale):

1. dingen die moeite kosten en last of ergernis veroorzaken
2. drukte, ophef: (Nederland; negatief) Haags gedoe politieke spelletjes



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

Op verzoek van WNZ zou in eerste instantie ook project A16 Rotterdam expliciet meegenomen worden in dit onderzoek. De A16 en BBV zijn beiden tunnelprojecten, ingebruikname vindt in zelfde periode plaats en beide projecten hebben (deels) dezelfde stakeholders, zowel in- als extern. De scope is uiteindelijk i.o.m. betrokkenen ingekaderd tot alleen aanlegproject BBV. Waarbij is afgesproken om de projectorganisatie van de A16 de lessen vanuit dit onderzoek proactief terug te geven.

## 2.2 Mijn rol

Mijn rol in project BBV is de functie van Manager projectbeheersing (MPB) en plaatsvervanger van de projectdirecteur.

In de rol van plaatsvervanger ben ik verantwoordelijk vanuit project BBV voor de begeleiding en totstandkoming van het PvA geïntegreerd bediening (zie paragraaf 1.2, casus Dedicated desk versus geïntegreerde bediening). Dit PvA moet invulling geven aan de wens van VWM en WNZ om na ingebruikname van de tunnels de bediening van de tunnels efficiënter in te richten. In de rol van plaatsvervanger heb ik lopen "duwen" op voortgang bij de scopebepaling door VWM, zonder me in eerste instantie te verdiepen in wat de reden was dat VWM moeite had om tot een heldere scopebepaling te komen.

In mijn rol als MPB ben ik o.m. verantwoordelijk voor tijdige en integrale besluitvorming m.b.t. projectissues. Vanuit deze rol heb ik gesignaleerd dat de samenwerking en integrale besluitvorming in driehoek VWM, WNZ en project verbeterd kan worden. Om dit te verbeteren heb ik afgelopen jaren onder meer het gebruik van de sturingslijnen via het Tactisch Openstellingsoverleg geïnitieerd, heb ik vanuit project BBV voorgesteld deel te nemen aan het programma Neerlands diep Projectpatronen en heb samen met VWM en WNZ aangestuurd op een evaluatie van het eerder genoemde issue m.b.t. SOS (paragraaf 1.2).

## 2.3 Samenhang Neerlands diep Projectpatronen en De Kwestie

In het programma Neerlands diep Projectpatronen staat het herkennen, analyseren, veranderen en bestendigen van patronen in de eigen weerbarstige praktijk centraal. De projectpatronen worden voortdurend vanuit drie invalshoeken belicht: vanuit de systeemkant, vanuit de interactie tussen 'ik en wij' en vanuit de praktijk.

In overleg met begeleiding vanuit Neerlands diep is besloten om mijn Kwestie vanuit Neerlands diep Kernprogramma en mijn deelname aan projectpatronen te combineren. De tijdlijnen van beide programma's lopen samen op (afronding ca. juni 2023), ook leent de casus van projectpatronen zich voor een uitwerking in de Kwestie. Aangezien de tunnels naar verwachting in 2024 in gebruik worden genomen, zal de rapportage van de Kwestie een eerste oogst bevatten van het in de praktijk geleerde.

## 2.4 Ontwikkelteam

In het kader van het programma Neerlands diep Projectpatronen is een ontwikkelteam samengesteld om aan de slag te gaan met de onderzoeksvraag. Het ontwikkelteam – de leden zijn ook onderdeel van het Tactisch Openstellingsoverleg – is als volgt samengesteld:

- Plv. afdelingshoofd Verkeerscentrale Zuid West Nederland (VWM);
- Strategisch tunnelbeheerder (WNZ);
- Omgevingsmanager project BBV (BBV);
- Projectleider openstelling tunnels (BBV);
- Lucas van de Winckel deelnemer ND projectpatronen, MPB/plv projectdirecteur project BBV.

Het ontwikkelteam is de periode september 2022 t/m juni 2023 zeven keer bij elkaar gekomen in zowel het kader van Neerlands diep Projectpatronen als op eigen initiatief.



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

## 2.5 Onderzoeksopzet

Onderstaand is de onderzoeksopzet stapsgewijs beschreven:

- Stap 1: Formeren van het ontwikkelteam i.k.v. programma Neerlands diep Projectpatronen. Tevens zijn betrokken managers van de leden van het ontwikkelteam via een directeurenoverleg geïnformeerd en gevraagd om deelname aan projectpatronen te "supporten". Hier is positief op gereageerd.
- Stap 2: formuleren eigen probleemanalyse.
- Stap 3: Aanscherpen eigen probleemanalyse met (1) Maarten Kraneveld (begeleider vanuit Neerlands diep Projectpatronen) en (2) deelnemers ontwikkelteam. Tevens zal het theoretisch kader (cultuurmodel, Edgar H. Schein) worden uitgewerkt;
- Stap 4: Knelpunten in de interne samenwerking benoemen en analyseren. Bijv. door het analyseren van casussen uit het verleden en extra inzichten/theorie/praktijkvoorbeelden vanuit Neerlands diep. Hierbij is het uitgangspunt dat het doorbreken van patronen in de samenwerking alleen kan door zelf je gedrag aan te passen. Tevens zal in een praktijkcasus het geleerde in de praktijk worden gebracht (praktijkcasus zie paragraaf 2.6).
- Stap 5: Interview om mijn beeld dat er – ondanks harde instrumenten - sprake is geweest van "gedoe" bij ingebruikname verder te onderbouwen (bijv. met Hans Ruijter als programmadirecteur SAA en eerder landelijke Tunnelregisseur).
- Stap 6: delen onderzoek met (1) "supporters" (directeuren VWM en WNZ) en slotsessie Neerlands diep projectpatronen (1 juni 2023).

## 2.6 Praktijkcasus

In paragraaf 1.2 zijn twee casussen bij project BBV uit het verleden besproken. In het kader van Neerlands diep Projectpatronen is met het ontwikkelteam daarnaast een nieuwe praktijkcasus benoemd aan de hand waarvan het ontwikkelteam het gesprek heeft gevoerd over "gedoe" in de interne samenwerking en hoe dit "gedoe" te doorbreken. Ook is in de praktijk geoefend hoe te komen tot een breed gedragen oplossing voor de praktijkcasus. Onderstaand is deze praktijkcasus beknopt weergegeven.

### *Praktijkcasus:*

Project BBV zal worden bediend vanuit de Verkeerscentrale Zuid West Nederland. Gebleken is dat in een kort tijdsbestek (zomer 2024) drie projecten (project Rijnlandroute, renovatie eerste Heinenoordtunnel, project BBV) aangesloten dienen te worden op de Verkeerscentrale. Project BBV heeft dit knelpunt gesignaleerd en is in opdracht van WNZ het knelpunt nader gaan uitwerken (september 2022) t.b.v. besluitvorming door WNZ, VWM en betrokken projecten.

Najaar 2022 is geconstateerd is dat met gebruik van de huidige uitgangspunten m.b.t. Opleiden, Trainen en Oefenen (OTO), er capaciteitsknelpunten ontstaan in de Verkeerscentrale. Tevens is vastgesteld dat de projecten nog onzekerheid hebben in de planning met een aanzienlijk risico dat er projecten gelijktijdig aanspraak maken op de beschikbare capaciteit vanuit het OTO- en bedientraject. Dit vergt een goede onderlinge afstemming en bij de huidige planningen een aanzienlijke extra personele inzet van de Verkeerscentrale.

Gesignaleerd is dat de projectplanningen onzekerheid kennen terwijl de Verkeerscentrale juist net behoefte heeft aan een goede en stabiele planning, zodat hier rekening mee gehouden kan worden in de roosters. Projecten wensen daarentegen flexibiliteit en willen liever niet afhankelijk zijn van anderen (verkeerscentrale én de andere projecten). Gezamenlijk wordt ondergezocht hoe tot een breed gedragen afweging te komen waarbij de verschillende belangen gewogen worden.





**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

### 3. Richtinggevende vraag

Tijdens de bijeenkomst van 29 september 2022 is de richtinggevende vraag besproken in het ontwikkelteam. Tevens is de leden van het ontwikkelteam na de bijeenkomst gevraagd om feedback te geven.

Het ontwikkelteam heeft de volgende richtinggevende geformuleerd:

*Hoe komt het dat we (VWM, WNZ en project BBV) denken met de juiste mensen aan tafel tot breed gedragen oplossingen te komen m.b.t. de ingebruikname van de A24 maar deze oplossingen in de praktijk tot discussies leiden (m.b.t. bijv. afwijking van standaarden), ondanks het feit dat project BBV, WNZ en VWM Verkeerscentrale (VC) goed met elkaar communiceren (maar wel in de eigen taal) en op de werkvloer tot gedragen voorstellen komen (maar hinder ondervinden van een onderstroom en tegengestelde vermeende organisatiebelangen), terwijl we juist streven naar begrip t.a.v. de belangen van de betrokken organisaties, transparantie en voorspelbaarheid m.b.t. de ingebruikname van de A24 BBV en tevreden stakeholders bij de ingebruikname van de A24.*

In deze verbeterde richtinggevende vraag is e.e.a. nader geconcretiseerd. Zo is het woord "gedoe" uit de eerste onderzoeksvraag verder uitgewerkt.

## 4. Theoretisch model

### 4.1 Inleiding

Aangenomen wordt dat de oorzaak van eventueel "gedoe" in de interne samenwerking (tussen organisatieonderdelen) kan voortkomen uit cultuurverschillen tussen de organisatieonderdelen. In dit hoofdstuk wordt eerst ingegaan op het model van cultuurniveaus (Edgar H. Schein, organisatiedeskundige) Vervolgens worden aan de hand van een praktijkvoorbeeld (Marcel Veenswijk) het cultuurmodel geconcretiseerd. Afgesloten wordt met een eerste aanzet voor de vertaling van het model van cultuurniveaus naar de casus interne samenwerking bij project BBV. In hoofdstuk 5 wordt deze aanzet verder uitgewerkt.

### 4.2 Model van cultuurniveaus (Edgar Schein)

In het boek "Organisatiecultuur als ziel van de onderneming" (Edgar H. Schein, 1999) geeft Schein aan dat bij een organisatiecultuur de volgende aspecten van belang zijn:

- Collectieve zingeving in en rondom de organisatie;
- Patronen zijn historisch verankerd, gedeeld en overdraagbaar;
- Zingeving komt tot uitdrukking in de diverse lagen van de organisatorische werkelijkheid (de zogenaamde 3 niveaus):
  - o Culturele artefacten (taalcodes, symbolen, rituelen)
  - o Waardenoriëntaties (t.a.v. omgeving, groep, werk)
  - o Basisassumpties (grotendeels onbewust)

Onderstaand wordt nader ingegaan op de door Schein onderscheiden drie niveaus: (1) artefacten, (2) beleden basiswaarden en (3) onderliggende basisveronderstellingen.

#### Artefacten

Artefacten zijn makkelijk waarneembare elementen uit de organisatiecultuur. Voorbeelden hiervan zijn de manier van aanspreken, de inrichting van het kantoor, het taalgebruik en omgangsvormen. Kortom, alles waar je kan waarnemen in de organisatie.

Echter, wat deze waarnemingen/artefacten zouden kunnen betekenen dien je nader te onderzoeken door bijv. gesprekken te voeren met de medewerkers. Een deur kan bijvoorbeeld gesloten zijn omdat er sprake is van een formele organisatie of juist omdat er geconcentreerd gewerkt wordt.



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

### Beledens basiswaarden

Het tweede cultuurniveau betreft de beledens waarden van een organisatie. Dat zijn alle waarden, doelen en strategieën die worden nagestreefd door de organisatie. De missie, visie, kernwaarden en de daarbij behorende overtuigingen. Dit kan zijn verwoord in uitgeschreven projectplannen en visies, andere beledens waarden zijn niet vastgelegd.

Beledens basiswaarden zijn gebonden aan een organisatorische context: (1) Omgeving, (2) groepsvorming (team) en (3) product/sector.

Een voorbeeld van beledens basiswaarden in een organisatie is de uitspraak dat het team altijd voor gaat. In bedrijven die geleid worden door een ondernemer, komen de beledens waarden vaak overeen met zijn persoonlijke overtuigingen.

### Basisveronderstellingen

Alleen door middel van succes kunnen organisaties groeien en blijven bestaan. Dat succes moet ergens door veroorzaakt zijn. Als je terugkijkt dan zijn die successen terug te voeren op bepaalde personen, of groepen, die veel betekend hebben voor de organisatie. Een oprichter, een directeur, een uitvinder of juist een groep mensen die samen een startup zijn begonnen, waar het bedrijf uit voortgekomen is.

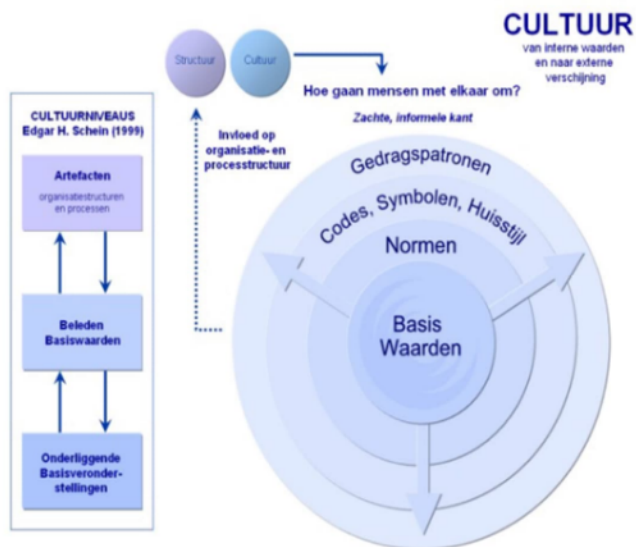
Maar ook de aanpassingen en veranderingen verderop in het leven van een organisatie tellen mee. En cultuurverandering die het bedrijf van de afgrond heeft gered. Een fusie, een overname, het drastisch veranderen van de productiemethode. Allemaal voorbeelden van invloedrijke beslissingen en veranderingen die bij hebben gedragen aan het succes van een onderneming.

Uit die successen komen basisveronderstellingen voort die, impliciet en soms onbewust als nastrevenswaardig worden gezien. Stel, een bedrijf heeft succes geboekt omdat de oprichter uitermate gedisciplineerd is en daardoor altijd op tijd de producten heeft kunnen leveren, ook als het even tegen zat. In de organisatiecultuur kan dat gedrag tot een basisveronderstelling uitgroeien: onze discipline is de basis voor succes.

Schein betoogt dat de basisveronderstellingen de essentie zijn van een cultuur. Het zijn de gemeenschappelijk geleerde waarden, overtuigingen en veronderstellingen die dicteren wat gezien wordt als passend gedrag. Het is het gevolg van een gezamenlijk leerproces. Cultuur is dus veel meer dan wat er in de kernwaarden, missie en visie staat beschreven.



Het cultuurmodel van Schein is onderstaand weergegeven.



#### 4.3 Praktijkvoorbeeld cultuurverschillen

In onderstaande tabel<sup>6</sup> wordt ingegaan op verschillen in een organisatiecultuur (op de drie niveaus van Edgar H. Schein) van een project in de planfase en de realisatiefase (zogenaamde culturele koppelvlakken).

	Planstudie	Realisatiefase
Artefacten	Verhalen vertellen Gericht op tekst Gericht op omgevingvarieteit Rituelen: bevestigen machtsrelaties	Verhalen operationaliseren naar acties Gericht op Inrichten van project Rituelen: bestendigen uitvoeringslogica
Beelden basiswaarden	Exploreren Creativiteit Organische aansturing Ontwikkel aanpak Omgeving is variabel Cijfers kun je maken	Controleren Risicobeheersing Bureaucratische aansturing Blue print aanpak Omgeving is verstorend. Cijfers zijn keihard.
Onderliggende basisveronderstellingen	Gericht op ondersteuning 'sacrale' (politieke) top Proceslogica belangenarena domineert Gericht op realiseren projecten/publieksvragen	Scope, tijd en tijdsplanning dominant. Deadlines moeten haalbaar zijn. Uitvoeringslogica

#### 4.4 Vertaling van het model van cultuurniveaus naar de casus interne samenwerking

Aan de hand van de twee casussen en de praktijkcasus heb ik de verschillen in de cultuur van de betrokken organisatie-onderdelen geanalyseerd. Hieruit heb ik – ook samen met het ontwikkelteam - een viertal tegenstellingen in de organisatieculturen geïdentificeerd. Dit viertal tegenstellingen sluit aan bij de "beelden basiswaarden" uit het cultuurmodel van Schein.

<sup>6</sup> Sheets Kernprogramma Neerlands diep d.d. 23 september 2022. Cultuur en verandering in complexe projecten (Marcel Veenswijk).



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

Ik ben gekomen tot de volgende vier kernissues in de samenwerking die hun oorsprong kennen in de beleden basiswaarden van betrokken organisatie-onderdelen:

1. "Wij – zij" (oriëntatie op de groep/team);
2. Standaarditeit – versus doorlooptijd projecten (oriëntatie op product);
3. Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie (oriëntatie op omgeving en product);
4. Gelijkwaardigheid expertise (oriëntatie op vakmanschap en product).

In hoofdstuk 5 wordt aan de hand van de onderstaande tabel een samenvatting gegeven van de vier kernissues en worden aanknopingspunten voor verbetering benoemd.

	Kernissues	Aanknopingspunten voor verbetering
"Wij – zij"		
Standaarditeit – versus doorlooptijd projecten		
Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie;		
Gelijkwaardigheid expertise.		

## 5. Uitwerking geanalyseerde kernissues interne samenwerking project Blankenburgverbinding

In de vorige hoofdstukken heb ik de twee casussen uit het verleden geschetst en de praktijkcasus waarmee ik met het ontwikkelteam aan de slag ben gegaan. Aan de hand van deze casussen en het cultuurmodel van Schein is een viertal kernissues benoemd. Deze kernissues sluiten aan bij het tweede niveau van het cultuurmodel van Schein (beleden basiswaarden).

In dit hoofdstuk presenteer ik een tabel met hierin een samenvatting van de vier kernissues, bevindingen uit de casussen en aanknopingspunten voor verbetering. Ik sluit het hoofdstuk af met per kernissue voorbeelden uit de praktijk waarmee de kernissues (en ook de aanknopingspunten voor verbetering) meer tastbaar worden.

### 5.1 Samenvatting beleden basiswaarden en aanknopingspunten voor verbetering

In onderstaande tabel is een samenvatting opgenomen van de geanalyseerde beleden basiswaarden en de aanknopingspunten voor verbetering.

	<u>Kernissues</u>	<u>Aangrijpingspunten verbetering</u>
Wij – zij	<p>Betrokkenen zijn onvoldoende bekend met elkaars organisaties en spreken niet dezelfde taal. Wat bijvoorbeeld belangrijk voor is voor de verschillende partijen wordt niet besproken, aangenomen wordt dat de doelstellingen gelijk zijn of dat de andere partij tegenwerkt. Hierdoor ontstaat onbewust miscommunicatie met uiteindelijk negatieve gevolgen voor de samenwerking en de besluitvaardigheid.</p> <p>Bevindingen:  <i>"Waarom een risicosessie alleen bij VWM, de projecten kennen zelf veel meer risico's."</i>  <i>"Wij (VWM) zijn de pisang bij het opschuiven van de projectplanningen."</i>  <i>"Oh, is dat een dedicated desk? Ik dacht dat je centrale bediening bedoelde. Oké, dan is het voorstel correct."</i>  <i>"Die persoon moet je er echt niet bij betrekken, die heeft nog een rekening open staan vanuit dat andere project."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gezamenlijke doelstelling formuleren.</li> <li>- Actief op bezoek bij elkaar om elkaars organisaties te leren kennen.</li> <li>- Nieuwsgierig zijn naar elkaars verhaal, niet oordelen.</li> <li>- Gezamenlijk een actorenanalyse uitvoeren.</li> <li>- Bespreek periodiek met de benen op tafel met elkaar hoe het gaat, wat er speelt, ook binnen de organisaties.</li> </ul>





		Neerlands diep Academie voor publieke bouw- en infraprojecten
Standaarditeit versus projectplanning	<p>Vanuit efficiëntie, onderhoudbaarheid en kostenooipunt wordt intern RWS gestreefd naar standaardisatie van bijv. het ontwerp en de ontwikkeling van een bediendesk. Projecten ondersteunen in principe deze lijn, echter, het implementeren van nieuwe (versies) van standaarden na de aanbesteding van een project brengen in ogen van projecten forse risico's (tijd/geld) met zich mee. Dit kan leiden tot spanning tussen de belangen van de verschillende organisaties.</p> <p>Bevindingen:  <i>"Elk project is anders."</i>  <i>"We willen aan de voorkant betrokken worden."</i>  <i>"Natuurlijk kunnen de eisen nog wel in lijn worden gebracht met de nieuwe standaarden."</i>  <i>"Dit zit echt niet in de scope."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Doorleef met elkaar scenario's <b>Academie voor publieke bouw- en infraprojecten</b> gaan met verrassingen in de praktijk.</li> <li>- Spreek go/no go momenten af om met elkaar de juiste afweging te maken.</li> <li>- Maak afspraken die verder reiken dan alleen de oplevering van een project.</li> <li>- Zet als VWM, GPO en de regio gezamenlijk meer stuur op plannen om te komen tot standaardisatie.</li> </ul>
Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie	<p>Rijkswaterstaat kent een complexe sturing. Wanneer afgeweken wordt van de reguliere projectsturing (bijv. middels T-gesprekken) is het niet voor iedereen even duidelijk hoe de besluitvormingsprocessen zijn ingericht. Dit is bijv. het geval bij de sturing op de ingebruikname van de A24. In het projectplan van project BBV zijn de afspraken hierover opgenomen. Echter, ervaring van afgelopen jaren is dat de sturing onvoldoende bekend is, issues vaak te laat worden opgeschaald of afspraken op de werkvloer logisch lijken maar op managementniveau niet getoetst en/of vastgelegd worden. Hierdoor worden onder meer onderlinge tegenstellingen uitvergroet en gaat onnodige tijd verloren.</p> <p>Bevindingen:  <i>"We lossen het zelf wel op."</i>  <i>"Het tactisch openstellingsoverleg hoeft niet gepland te worden, we hebben geen issues."</i>  <i>"Ik heb mijn manager t.b.v. het overleg het advies meegegeven extra tegengas te geven als de andere partij een bepaald standpunt inbrengt."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inrichten en hanteren van een governance/sturingskader.</li> <li>- Bespreken hoe te escaleren in de governance als er een issue ontstaat.</li> <li>- Stel een RASCI op.</li> <li>- Kom met management ook samen als er op dat moment geen issues zijn (maar wel verwacht worden), hierdoor houdt management vinger aan de pols.</li> <li>- Bespreek met de medewerkers eventuele early warnings en houdt gezamenlijke risicosessies.</li> <li>- Bereid gezamenlijk de vergaderingen van het management voor, bijv. door een gezamenlijke annotatie. Wanneer dit niet kan, deel dan met elkaar de annotatie voor het eigen management.</li> </ul>
Gelijkwaardigheid expertise/capaciteit	<p>Projecten hebben in de regel meer capaciteit en expertise ter beschikking dan de lijnorganisaties (o.a. vanwege meer mogelijkheden voor inhuur). Daarnaast hebben de medewerkers in de projecten een duidelijke focus op het projectdoel. Medewerkers bij de lijnorganisatie hebben echter vaak betrokkenheid bij meerdere projecten en hebben een breder werkveld waardoor het perspectief anders is. Indien de eigen organisatie te weinig kennis/expertise in huis heeft of de tegenstellingen al verhard zijn, kan het zijn (worst case) dat een escalatie niet tot het logische resultaat leidt. Door het management wordt dan gestuurd op het komen tot consensus i.p.v. het meegaan met het standpunt van de ander.</p> <p>Bevindingen:  <i>"We zullen het VWM en WNZ nog een keer uitleggen."</i>  <i>"In overleggen voert de medewerker van het project vaak het hoogste woord (zenden)."</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Focus niet alleen op het eigen belang, maar ga op zoek naar elkaars belangen en stel een gezamenlijke doelstelling op.</li> <li>- Stuur op continuïteit in de bemensing van projecten en betrokken medewerkers vanuit de lijn bij de projecten.</li> <li>- Draag zorg voor voldoende expertise om de lijnorganisatie te ondersteunen.</li> </ul>



<p><i>Ik volg het projectstandpunt, het project kan immers beter inschatten wat de effecten zijn als wordt afgeweken van dit standpunt.”</i></p> <p><i>”In de Groepsraad is besloten dat de projecten de capaciteit van de lijnorganisatie dienen te financieren.”</i></p>	
--	--

### Ontwikkeling van de samenwerking (2015-2023)

Onderstaand schets ik aan de hand van een aantal momenten in de samenwerking tussen WNZ, VWM en project BBV hoe de samenwerking zicht tussen de interne organisaties zich heeft ontwikkeld vanaf ca. 2015 tot heden.

Sinds 2016 is er vanuit project BBV extra aandacht voor het raakvlak met VWM (issue geïntegreerde bediening). Hierbij is de focus in eerste instantie (2016) primair gericht geweest op het uitleggen van het projectstandpunt. Tot 2020 heeft project BBV zich met name gericht op het vasthouden/bewaken van het eerder genomen besluit. Alle in de tabel met culturele koppelvlakken (paragraaf 4.3) genoemde aspecten zijn herkenbaar, zoals controleren, risicobeheersing, omgeving is verstorend, cijfers zijn keihard, scope, tijd en tijdsplanning zijn dominant en deadlines moeten haalbaar zijn.

In 2020 heeft een duidelijke verbreding van het zichtveld plaatsgevonden door (1) het (deels) gezamenlijk opstellen van de impactanalyse en (2) de onafhankelijke Raad van Advies te vragen om te adviseren over het issue m.b.t. geïntegreerde bediening. Dit heeft de samenwerking tussen VWM en project BBV versterkt (op niveau medewerkers en management). In deze fase is meer interactie gezocht en is actief geluisterd naar elkaars standpunten. Dit heeft uiteindelijk ook geleid tot het vaststellen van de koers door de HID'en waarbij zowel de belangen van project BBV (stabiele scope, risicobeheersing) als van VWM en WNZ (standaardisatie en inrichten van een efficiënte beheerorganisatie) duidelijk terugkomen.

Toen zomer 2021 het issue m.b.t. SOS (laat) geëscaleerd werd, verliep de opschaling soepeler en werd relatief snel gekomen tot een gezamenlijke vraag aan de RvA voor een onafhankelijk advies. Na het advies verliep de besluitvorming ook relatief snel waarbij opgemerkt moet worden dat dit nog wel wat voeten in de aarde had omdat niet alle actoren betrokken waren en er geen gedeeld beeld was over het proces om tot besluitvorming te komen. De patronen in de interne samenwerking nog waren wel aanwezig, de wil echter om deze patronen te doorbreken ook. Vanaf september 2022 is het ontwikkelteam gestart met het programma Neerlands diep Projectpatronen. Deelnemers aan het ontwikkelteam geven aan dat sinds de deelname aan het programma projectpatronen de samenwerking steeds verder verbeterd is. Vermeende tegenstellingen worden in de praktijk gesignaleerd en hierop wordt geacteerd door met elkaar de tijd te nemen om het goede gesprek te voeren. Nu vaak met een onderzoekende vraag in plaats van een oordeel, aanname of vooringenomen standpunt.

### **5.2 Wij - zij**

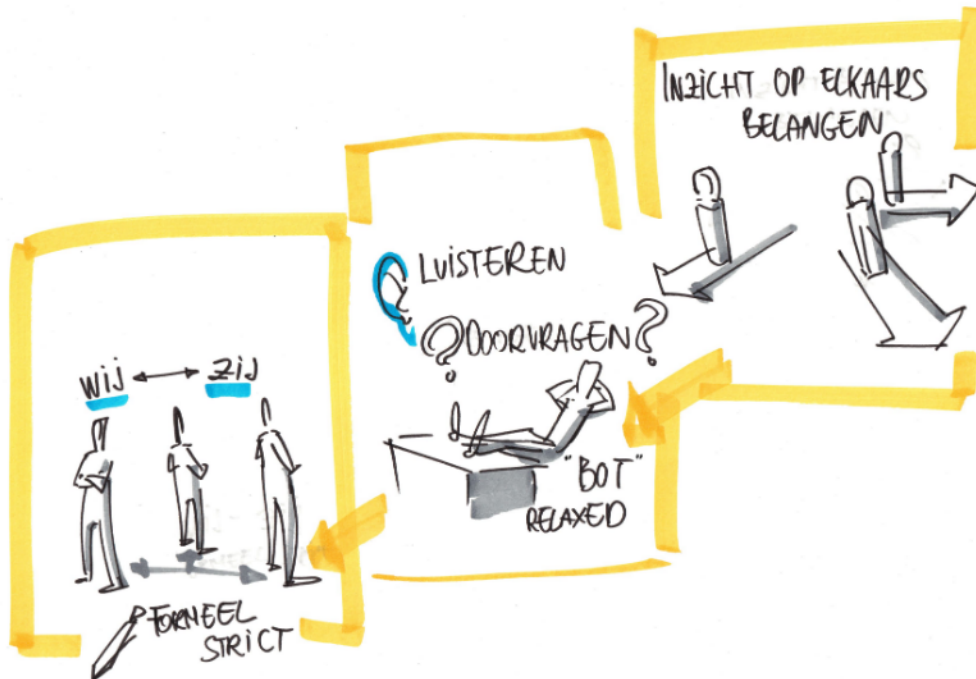
Kernissue: Betrokkenen zijn onvoldoende bekend met elkaars organisaties en spreken niet dezelfde taal. Wat bijvoorbeeld belangrijk voor is voor de verschillende partijen wordt niet besproken, aangenomen wordt dat de doelstellingen gelijk zijn of dat de andere partij tegenwerkt. Hierdoor ontstaat onbewust miscommunicatie met uiteindelijk negatieve gevolgen voor de samenwerking en de besluitvaardigheid.

Onderstaand wordt ingegaan op enkele voorbeelden uit de sessies van projectpatronen, bijeenkomsten van het ontwikkelteam of uit de twee genoemde casussen (paragraaf 1.2) in dit stuk.



Neerlands diep

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten



### Verhalen vertellen

Tijdens de bijeenkomst Neerlands diep Projectpatronen van 24 november 2022 is aan het ontwikkelteam gevraagd om een verhaal te schrijven (in 10 minuten) over een gezamenlijke bijeenkomst. Gekozen is om een bijeenkomst van 2 november 2022 als casus te nemen. De verhalen zijn ter plekke met elkaar gedeeld. Tijdens het gesprek over de persoonlijke verhalen komen zaken naar voren die nieuwe en betere inzichten geven in de belangen en dilemma's van de andere organisatieonderdelen. De les hierbij is om tijd te nemen om met elkaar te reflecteren op een vergadering/bijeenkomst en hierbij goed te luisteren naar de ander.

### Gesprek over patroon wij-zij

Tijdens een informeel overleg met het ontwikkelteam op 2 maart 2023 is gesproken over de door het ontwikkelteam gesignaleerde patroon "wij-zij". Naar voren komt dat het ontwikkelteam heeft bedacht om gezamenlijk risicomangement te introduceren om de voortgang in de OTO-planning beter te kunnen beheersen. Aangezien de sessies op korte termijn gepland zouden moeten worden en er enkele agenda-uitdagingen zijn, is door mij besloten om eerst een risico-sessie voor de verkeerscentrale te organiseren. Zij hadden nog geen risicodossier terwijl de projectorganisatie hier al wel over beschikt. Hierna zou een gezamenlijke risicosessie worden gepland. Toen de bijeenkomst met alleen medewerkers van VCZWN werd gehouden riep dit bij enkele deelnemers vanuit de VCZWN het beeld op dat de VCZWN als grootste risico wordt beschouwd door de projecten en WNZ en dat de projecten en WNZ uitstralen zelf helemaal geen risico's kennen. De les voor de deelnemers van het ontwikkelteam is om beter en eenduidiger met elkaar en de medewerkers te communiceren over de doelstellingen van uitgezette acties.

### **5.3 Standaarditeit versus projectplanning**

Kernissue: Vanuit efficiëntie, onderhoudbaarheid en kostenooipunt wordt intern RWS gestreefd naar standaardisatie van bijv. het ontwerp en de ontwikkeling van een bediendesk. Projecten ondersteunen in principe deze lijn, echter, het implementeren van nieuwe (versies) van standaarden na de aanbesteding van een project brengen in ogen



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

van projecten forse risico's (tijd/geld) met zich mee. Lijnorganisaties lijken deze risico's te onderschatten. Dit kan leiden tot spanning tussen de verschillende interne organisaties bij bijv. het opstellen van een scope of het formuleren van (project)doelstellingen.

#### PvA geïntegreerde bediening

Het issue met de dedicated desk illustreert dit patroon (standaarditeit versus projectplanning) het beste. De volgende passage uit het advies van de Raad van Advies geeft de kern weer van het issue: "project wil een tunnel aansluiten op de Verkeerscentrale (VC) van vandaag, VC/WNZ wil bij deze tunnel een stap kunnen zetten naar de VC van morgen, en de CIV wil bouwstenen ontwikkelen met het oog op de VC van overmorgen". Project BBV, WNZ en VWM (en ook CIV) hebben in de fase dat dit issue speelde (2015) onvoldoende de tijd genomen om naar elkaar te luisteren en samen de belangen te wegen. Project BBV heeft hierbij actief gestuurd op onder meer risicobeheersing en een stabiele scope. VWM heeft gestuurd op standaardisatie en hiermee tussentijds aanpassing van de scope. Na ca. 4 jaar discussie is in 2020 gekomen tot een gezamenlijke afweging van de belangen en hiermee een voldragen besluit. Deze werkwijze heeft in de periode 2016-2020 geleid tot miscommunicatie en (soms) argwaan tussen de verschillende betrokken organisatieonderdelen.

#### Gezamenlijke OTO-planning

Om te komen tot de ingebruikname van de A24 dienen wegverkeersleiders te worden opgeleid. Hiervoor heeft de VCZWN standaard processen ingericht. Zomer 2022 werd duidelijk dat er naar verwachting zomer 2024 drie projecten gaan worden aangesloten op de VC. Dit leidde tot zorgen bij WNZ (is er voldoende capaciteit), VWM (is er voldoende capaciteit en zijn de plannings van de projecten wel stabiel) en de projecten (zijn de mijlpalen haalbaar, hoe wordt geprioriteerd).

Project BBV heeft zomer 2022 voorgesteld om deze zorg gezamenlijk nader te gaan concretiseren, belangen te onderzoeken en een gezamenlijk doel te formuleren. WNZ heeft project BBV opdracht gegeven om de benodigde data te verzamelen. Na deze analyse is gezamenlijk voorgesteld om de processen en uitgangspunten voor het opleiden, trainen en oefenen aan te gaan passen. Aan de hand van gezamenlijke scenario's wordt de besluitvorming gefaciliteerd. Gezamenlijk wordt nu gewerkt aan besluitvorming eind juni 2023 met WNZ, VWM en de projecten.

#### **5.4 Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie**

Rijkswaterstaat kent een complexe sturing. Wanneer afgeweken wordt van de reguliere projectsturing (bijv. middels T-gesprekken) is het niet voor iedereen even duidelijk hoe de besluitvormingsprocessen zijn ingericht. Dit is bijv. het geval bij de sturing op de ingebruikname van de A24. In het projectplan van project BBV zijn de afspraken hierover opgenomen. Echter, ervaring van afgelopen jaren is dat de sturing onvoldoende bekend is, issues vaak te laat worden opgeschaald of afspraken op de werkvloer logisch lijken maar op managementniveau niet getoetst en/of vastgelegd worden. Hierdoor worden onder meer onderlinge tegenstellingen uitvergroot en gaat onnodige tijd verloren.

#### Samenwerkingsnetwerk in beeld brengen

Tijdens bijeenkomst van 9 september 2022 (en ook tijdens bijeenkomst van 24 november) is het netwerk dat betrokken is bij de ingebruikname van de A24 geschetst door de deelnemers van het ontwikkelprogramma. De opdracht was om tussen alle actoren lijnen te trekken en deze in te kleuren waarbij rood (slechte relatie), zwart (neutraal) en groen (goed) is gevisualiseerd. Observaties uit deze oefening:

- Het gezamenlijk trekken van rode lijnen gaat niet uit zichzelf;
- Als een rode lijn getrokken wordt, kan de reden hiervan afwijken van wat de ander denkt (wat is definitie van rood en wat is de reden voor de rode lijn);

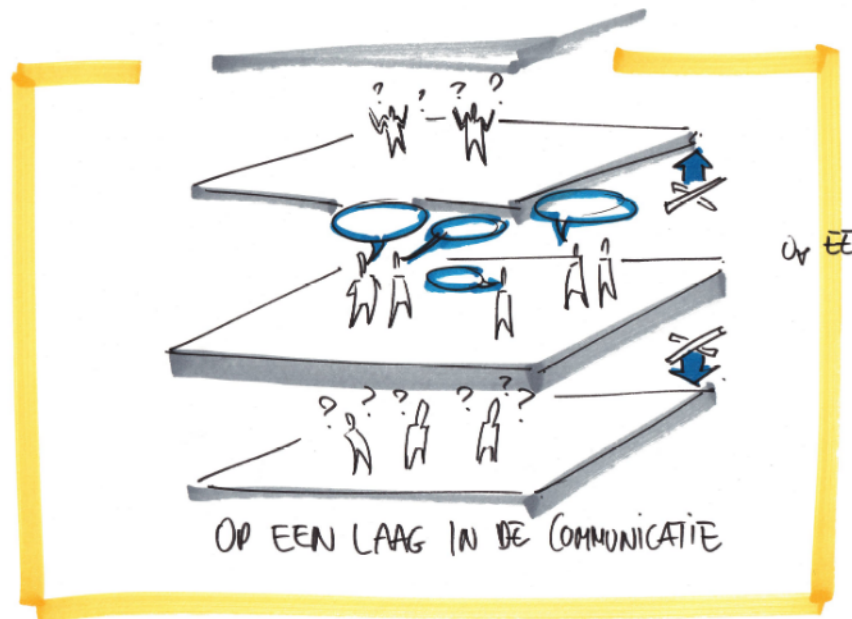




Neerlands diep

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

- Het voeren van het gesprek over de rode lijnen is erg zinvol en creëert gezamenlijkheid vanuit ontwikkelteam om te sturen op de doelstelling/ontwikkelvraag.



#### Inrichting governance voor specifieke vraagstukken

Projectorganisatie BBV heeft samen met o.a. WNZ, VC in 2021 afspraken gemaakt hoe vraagstukken rondom ingebruikname van de tunnels te sturen. Dit ook op basis van ervaring bij eerdere tunnelprojecten. Op verzoek van WNZ is de sturing voor projecten BBV en A16 gelijkgeschakeld. Immers, beide projecten zitten in dezelfde regio en hebben een vergelijkbaar tijdspad. Aanwezig in het tactisch openstellingsoverleg hebben mandaat om te besluiten.

Met het inrichten van de sturing ben je er echter nog niet. Dan is het ook zaak om de sturing te gaan gebruiken. Zowel door het management als de medewerkers.

#### Observaties van de afgelopen periode:

- Onduidelijkheid over welke issues waar worden besproken en door wie;
- Duidelijk verschil in tempo van escalatie;
- Bij inrichting van de governance draait het niet alleen om de functie van de manager, maar ook op de (kennis/ervaring) van deze persoon;
- Het samenkomen van het tactisch openstellingsoverleg lijkt in de ogen van de medewerkers niet nodig als er geen issues zijn.
- Veel afspraken blijven hangen op werkvloerniveau, hiermee voorkom je dat managers deelgenoot worden van de ontwikkeling van het project, dezelfde taal gaan spreken en meer begrip voor de materie en de belangen van de aanwezigen gaan krijgen;
- Het inplannen van dit soort overleggen kost veel tijd vanwege de drukke agenda's. Dit mag geen belemmering vormen.



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

### **5.5. Gelijkwaardigheid expertise/capaciteit**

Projecten hebben in de regel meer capaciteit en expertise ter beschikking dan de lijnorganisaties (o.a. vanwege meer mogelijkheden voor inhuur en beschikbare budgetten). Op basis van capaciteitsplanningen wordt de benodigde expertise/capaciteit per projectfase ingekocht. Medewerkers in de projecten hebben in de regel een duidelijke focus op het projectdoel. Medewerkers van betrokken organisatie-onderdelen zijn vaak betrokken bij meerdere projecten/regionale ontwikkelingen en hebben een breder werkveld. Het projectdoel is hierdoor minder dominant aanwezig. Het bijsturen in de expertise/capaciteit bij organisatie-onderdelen is meer ingewikkeld vanwege onder andere landelijke kaders op het gebied van omvang van de organisatie. Hiermee is op bepaalde expertises beperkte capaciteit beschikbaar, waardoor de expertise die er wel is, geprioriteerd dient te worden. En nog erger, deze expertise vaak wordt ingezet voor het "blussen van brandjes" (korte termijn problemen).

#### Casus "dedicated desk versus geïntegreerde bediening"

In de casus "dedicated desk versus geïntegreerde bediening" is dit een terugkerend thema. In 2016 is afgesproken om bij de totstandkoming van nieuwe versies van standaarden opnieuw te bezien of de projectscope aangepast kan worden van een dedicated desk naar geïntegreerde bediening. Toen er nieuwe versies beschikbaar leken te komen, bleek het lastig om een gezamenlijke impactanalyse uit te voeren door gebrek aan de juiste (beschikbare) expertise bij de betrokken organisatie-onderdelen. Een van de betrokken partijen gaf daarnaast aan de risico's van een besluit voor het project niet te kunnen overzien en volgde vanuit dat perspectief onder meer de lijn van het project.

In 2020 is afgesproken dat het PvA voor geïntegreerde bediening wordt uitgewerkt waarbij de overgang naar geïntegreerde bediening maximaal één jaar na openstelling zal worden gerealiseerd. Het PvA zou zomer 2020 gereed zijn. Recent is besloten om dit uit te stellen omdat de scope bepaling van het PvA teveel afhankelijk is van inhoudelijke vraagstukken die breder binnen de verkeerscentrale spelen. Hiervoor is momenteel te weinig capaciteit en expertise beschikbaar. Het opstellen van het Plan van Aanpak is mede hierdoor uitgesteld tot 2026.

Mijn observaties vanuit deze casus:

- De benodigde expertise bij betrokken organisatie-onderdelen is beperkt beschikbaar, in enkele gevallen extern en wordt vaak ingezet op spoedopdrachten. Voor lange termijn vraagstukken zou hierdoor minder expertise beschikbaar kunnen zijn;
- Projecten hebben de benodigde expertise vaak beschikbaar (inhuur) waarbij deze expertise vaak ook goed is ingevoerd binnen RWS;
- Capaciteitsknelpunten bij organisatie-onderdelen worden in enkele gevallen opgelost door het inzetten van projectbudgetten of het verzoek aan projecten om capaciteit/expertise voor de organisatie-onderdelen in te kopen/in te huren. Hiermee wordt de noodzaak voor een structurele oplossing op de lange baan geschoven.

#### Casus SOS

Bij de casus SOS leek er in eerste instantie een inhoudelijke verschil van inzicht. Het uitwisselen van inhoudelijke argumenten leidde echter niet tot een oplossing. Partijen bleven om elkaar heen draaien en elkaar proberen te overtuigen. Inbreng vanuit de betrokken organisaties was in ogen van project niet onderbouwd en was gebaseerd op beelden in plaats van feiten. Besluitvorming bleef mede hierdoor uit; beide partijen waren overtuigd van hun gelijk en gaven dit ook mee aan het middenmanagement. Uiteindelijk is de situatie geëscaleerd naar het middenmanagement. De oplossing is uiteindelijk gevonden in de inzet van de onafhankelijke Raad van Advies die gevraagd werd om (1) een evaluatie van het proces en om (2) een advies aan de verantwoordelijk directieuren hoe om te gaan met de patstelling. Op basis van het advies van de Raad van Advies is



**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

gekomen tot een besluit dat in lijn lag met de inhoudelijke argumenten van het project maar dat ook nog enkele adviezen meegaf om de samenwerking te bevorderen en de sturing goed in te richten.

Mijn observatie bij deze casus:

- Indien betrokken organisatie-onderdelen te weinig kennis/expertise in huis hebben of de tegenstellingen al verhard zijn, kan het zijn (worst case) zo zijn dat een escalatie niet tot het logische resultaat leidt of tot een patstelling. Door het management wordt dan gestuurd op het komen tot consensus i.p.v. het meegaan met het standpunt van de ander. Voorgaande observatie was ook een van de bevindingen uit het interview met Hans Ruijter.
- Het inzetten van een onafhankelijk adviesorgaan helpt bij het doorbreken van een patstelling.

### **5.6 Reflectie: wat is mij het meest opgevallen?**

In deze paragraaf schets ik van de vier kernissues de voor mij meest opvallende uitkomsten van de analyse en de in gang gezette mogelijkheden voor interventie. In hoofdstuk 6 zal ik dit onderzoek afsluiten met de beantwoording van de richtinggevende vraag van deze Kwestie (conclusies en aanbevelingen).

#### *"Wij – zij"*

Zelf ben ik bij RWS gestart als adviseur bij de Bestuursstaf waar ik uiteindelijk ca. 6 jaar heb gewerkt. Vanuit deze positie ben ik binnen RWS "opgeleid" om breder te kijken dan alleen een enkel project. Het belang van RWS stond in deze functie altijd bovenaan en hiermee de afweging van meerdere belangen in de organisatie ook. Nu ik zelf een periode in projecten werk, merk ik dat bij vraagstukken in projecten waarbij meerdere organisatie-onderdelen betrokken zijn het eigen "organisatie-/projectbelang voorop gesteld wordt. Op zich is dit niet onlogisch, echter, doordat in dit soort vraagstukken niet standaard gezocht wordt naar verbinding en gezamenlijke doelen kunnen verhoudingen tussen medewerkers van verschillende organisatie-onderdelen verharden zonder dat dit nodig zou zijn. Het is wat mij betreft aan het middenmanagement (projectmanager, afdelingshoofd) om bij complexe vraagstukken in de interne samenwerking het gesprek op verschillende niveaus te initiëren om tot een gezamenlijke belangenafweging te komen. Dit vraagt van alle betrokkenen om een forse tijdsinspanning.

#### *Standaarditeit – versus doorlooptijd projecten*

Dit kernissue heeft in de beschreven casussen tot het meeste "gedoe" geleid. Vanuit het project (en in eerste instantie ook mijzelf) wordt op een bepaald moment de scope bevroren en kan deze in de ogen van het project niet meer aangepast worden zonder forse risico's. Nieuwe ontwikkelingen dienen buiten de deur gehouden te worden. Vanuit de betrokken organisatie-onderdelen wordt echter gestuurd op het toepassen of actualiseren van standaarden. In deze samenwerking zie je patronen ontstaan waarbij de projectorganisatie het standpunt blijft herhalen en nog een keer uitlegt hoe het zit en zie je de medewerkers van de betrokken organisatie-onderdelen worstelen met de starre houding van de projecten. Met de kennis van nu, kan ik stellen dat beide belangen (standaardisatie versus scopebeheersing) logisch zijn vanuit het eigen perspectief en de tegenstellingen actief overbrugd zouden moeten worden door met elkaar in een vroeg stadium de onderlinge raakvlakken te bespreken, elkaar mee te nemen in de uitdagingen in de (project)organisaties en met elkaar te komen tot een proces waarbij scopebijstelling met (beperkte) risico's kan plaatsvinden. Dit vereist een verdergaande verdiepende samenwerking tussen GPO, WNZ en VWM, zeker met het oog op de aanstaande grote renovaties in de regio WNZ.





**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

#### *Mate van eenduidigheid sturingskader en wijze van communicatie;*

Vanuit eerdere functies (bijv. bestuurssecretaris Bestuur RWS) is mij duidelijk geworden hoe belangrijk het is om de sturingskaders binnen een organisatie te kennen; wie is waarvoor verantwoordelijk, en hoe is de besluitvorming georganiseerd. De reguliere sturing voor een project is vaak bekend bij de projectorganisatie en ook de betrokken interne organisatie-onderdelen (e.e.a. is vastgelegd in standaarden en projectplannen). Echter, wanneer het vraagstuk meerdere organisatie-onderdelen raakt – zoals in de beschreven casussen (paragraaf 1.2) en de praktijkcasus – wordt de sturing complexer. Voor tunnelprojecten is hier op basis van eerdere ervaringen bij andere tunnelprojecten een aanvullende sturing voor ingericht en ook vastgelegd in projectplannen. Echter, opvallend is dat deze sturing in de praktijk vooral gezien wordt als een escalatiemodel, maar niet voor afstemming van gezamenlijke doelstellingen/belangen of het zich laten informeren over de voortgang (incl. early warnings). Dit is een gemiste kans aangezien vanuit de verschillende lagen (operationeel, tactisch en strategisch) verschillend gekeken kan worden naar de voortgang en belangentegenstellingen. Door dit soort gesprekken te voeren, wordt voor een ieder duidelijk wat belangrijke uitgangspunten zijn en welke gedachte hierachter zitten. Het vroegtijdig en transparant met elkaar bespreken van dit soort zaken, helpt bij het oplossen van eventuele toekomstige knelpunten.

#### *Gelijkwaardigheid expertise/capaciteit*

Wat mij het meest is opgevallen afgelopen periode is dat de capaciteit en expertise een fors knelpunt is binnen enkele organisatie-onderdelen binnen RWS. Hierdoor kunnen risico's ontstaan bij een project zoals de Blankenburgverbinding. Het in beeld brengen van deze risico's en het beheersen hiervan valt buiten de verantwoordelijkheden van het project, echter, de escalatie vindt in de regel plaats door het project. In het geval van de praktijkcasus is aan project BBV gevraagd om het risico verder te duiden en de voortgang te monitoren. Project fungeert in dit geval m.n. als een verbinder en katalysator.

## **6. Conclusies en aanbevelingen**

Samen met het ontwikkelteam is de volgende richtinggevende vraag geformuleerd: *Hoe komt het dat we (VWM, WNZ en project BBV) denken met de juiste mensen aan tafel tot breed gedragen oplossingen te komen m.b.t. de ingebruikname van de A24 maar deze oplossingen in de praktijk tot discussies leiden (m.b.t. bijv. afwijking van standaarden), ondanks het feit dat project BBV, WNZ en VWM Verkeerscentrale (VC) goed met elkaar communiceren (maar wel in de eigen taal) en op de werkvloer tot gedragen voorstellen komen (maar hinder ondervinden van een onderstroom en tegengestelde vermeende organisatiebelangen), terwijl we juist streven naar begrip t.a.v. de belangen van de betrokken organisaties, transparantie en voorspelbaarheid m.b.t. de ingebruikname van de A24 BBV en tevreden stakeholders bij de ingebruikname van de A24.*

Op basis van de analyse van de twee casussen en de praktijkcasus met het ontwikkelteam constateer ik dat de benoemde vier kernissues hun oorsprong vinden in cultuurverschillen tussen de organisatie-onderdelen (beledens basiswaarden). Uit de twee casussen en de praktijkcasus blijkt dat er geen sprake is van juist/onjuist of oud zeer in de relaties, maar eerder van meervoudige perspectieven om naar de casussen te kijken. Het beter begrijpen van de organisatiecultuur (de beledens basiswaarden) is noodzakelijk om de kernissues gezamenlijk aan te kunnen pakken. Hiermee wordt meer begrip voor elkaars standpunten gecreëerd en is het komen tot een gezamenlijke doelstelling minder ingewikkeld.

De volgende verbeterpunten kunnen bijdragen aan het meer verbinden van de betrokken organisatie-onderdelen en minder "gedoe" in de samenwerking:

- Ga bij complexe vraagstukken waarbij meerdere organisatie-onderdelen betrokken zijn aan de voorkant het gesprek (op operationeel, tactisch en strategisch) met elkaar aan over de belangen, waarden en gezamenlijke doelen (**maak verbinding**).





**Neerlands diep**

Academie voor publieke  
bouw- en infraprojecten

- Bezoek elkaars organisaties, verdiep je in de organisatie van de ander en organiseer inhoudelijke werksessies (op alle niveaus). Hiermee wordt het spreken van dezelfde taal gestimuleerd en de besluitvorming vereenvoudigd.
- De verantwoordelijkheden en wijze van sturing is in de regel niet voor iedereen duidelijk waardoor vraagstukken blijven liggen. Aanbevolen wordt om aan de voorkant het sturingskader op alle niveaus te delen waardoor voor iedereen duidelijk is wat er van hem/haar verwacht wordt. Tevens wordt aanbevolen om in bepaalde complexe vraagstukken met elkaar scenario's te ontwikkelen en met elkaar te bespreken hoe tot besluitvorming te komen ("oefenen van de sturing").
- Aanbevolen wordt om met elkaar in gesprek te blijven over de voortgang maar ook over de minder zichtbare ontwikkelingen zoals het niveau van de samenwerking en het gesprek te voeren over early warnings. Wees hierbij nieuwsgierig naar elkaar en stel open vragen (**blijf in verbinding**).

Bij het implementeren van deze verbeterpunten wil ik nog twee belangrijke aandachtspunten meegeven:

1. Maak echt verbinding! Luister naar elkaar en wees nieuwsgierig naar de ander. Dit doe je niet door elke maand een bila te hebben van een uur, maar investeer echt met de betrokkenen in deze samenwerking.
2. De samenstelling van de teams die werken aan dit soort complexe vraagstukken is uitermate belangrijk. De betrokken medewerkers dienen elkaar pro-actief mee te nemen in ontwikkelingen, nieuwsgierig zijn naar de ontwikkelingen bij de ander en breder kijken dan alleen het project-/organisatiebelang. Daarnaast dient m.n. het middenmanagement eigenaarschap te tonen en open te staan voor signalen vanuit operationeel en/of strategisch niveau.